

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die EU trieb die geographische Versäulung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) unter französischer und tschechischer Präsidentschaft voran. Mit der Union für den Mittelmeerraum (UfM) und der Östlichen Partnerschaft (ÖP) etablierte sie neue Formate und Angebote für ihre Nachbarn im Süden und Osten. Unter dem Dach der ENP ergänzen die neuen regionalen und multilateralen Ansätze die auf bilateralen Verträgen beruhenden Beziehungen zu den 16 Nachbarländern. Angesichts dieser praktisch differenzierten Entwicklung ist die Diskussion über eine förmliche Trennung in eine ENP-Ost (für Aserbaidschan, Armenien, Georgien, Belarus, Moldova und die Ukraine) und eine ENP-Süd (für Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, den Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien und Tunesien) abgeflaut. Die neuen und die bereits etablierten Formate und Strukturen sollen nach dem Willen der EU komplementär sein. Jedoch sind bei einem derart kumulativen Vorgehen Duplizierungen und Redundanzen abzusehen, wie beispielsweise zwischen der Schwarzmeersynergie und der ÖP. Die Kommission spricht von einer „allmähliche[n] Vertiefung der ENP“¹. Da die ÖP in die ENP eingespart ist, kann sie einen solchen Verstärkereffekt haben. Ob hingegen die UfM eine ähnliche Entwicklung nehmen wird, ist noch nicht abzusehen. Insgesamt hat die ENP an Kontur gewonnen und ihre Statik verbessert, so dass jetzt die Implementierung und Konkretisierung der Politik im Vordergrund stehen können.

Bilaterale Beziehungen

Die Umsetzung der ENP erfolgte im Krisenjahr 2008/2009 unter schwierigen Bedingungen. Der Krieg zwischen dem ENP-Partnerland Georgien und dem großen Nachbarn Russland im August 2008, der russisch-ukrainische Gasstreit und die israelische Intervention im Gazastreifen im Winter 2008/2009 rückten geopolitische und sicherheitspolitische Fragen in den Vordergrund. In diesem angespannten Umfeld konnte die auf funktionaler Kooperation, Diffusion von Werten und Sozialisierungseffekten beruhende ENP kaum greifen. Viele ENP-Länder, besonders in Osteuropa, sind zudem von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hart getroffen worden, vor allem durch einen Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen für Unternehmen und große Infrastrukturvorhaben sowie durch den Preisrückgang bei Exportgütern wie Energierohstoffen, Metallen und Landwirtschaftserzeugnissen.² Die EU mobilisierte den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) sowie die Europäische Investitionsbank (EIB), um Liquiditätsprobleme und Investitionsausfälle zu mildern. So traf beispielsweise die Ukraine als größte Volkswirtschaft unter den östlichen ENP-Ländern mit dem IWF eine Bereitschaftskreditvereinbarung in Höhe von 12,8 Mrd.

1 Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, KOM(2009) 188, Brüssel, 23.04.2009, S. 2.

2 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, S. 10-12.

Euro. Auch Georgien, Belarus und Armenien schlossen Finanzierungsvereinbarungen mit dem IWF. Darüber hinaus forderte die Kommission die EIB und die EBWE auf, die Darlehensvergabe für betroffene ENP-Länder zu beschleunigen.³

Die Kommission legte im April 2009 turnusgemäß ihren Bericht zur „Umsetzung der ENP im Jahr 2008“ vor, ergänzt um länderspezifische Fortschrittsberichte für die zwölf ENP-Länder mit denen Aktionspläne vereinbart worden sind sowie einen sektorbezogenen Fortschrittsbericht.⁴ Der Rat nahm dieses Paket zum Stand der ENP auf seiner Sitzung am 27./28. April 2009 zur Kenntnis.⁵ Die Länderberichte beschreiben die politische und wirtschaftliche Entwicklung, wobei als Fortschritt jegliche Verbesserungen im Land in Richtung guter Staatsführung, dynamischer Wirtschaft, sozialer Inklusion und Annäherung an das EU-Regulierungssystem gelten. Die Kommission legt also kein einheitliches, vom EU-Acquis und den Kopenhagener Beitrittskriterien abgeleitetes Prüfraster zugrunde. Im Lichte der jüngsten Fortschrittsberichte strukturiert sich das Feld der ENP-Länder im Süden nach „aktive[n] und konstruktive[n]“ (wie Jordanien und Marokko), „aktive[n]“ (Ägypten) oder „insgesamt aktive[n] ENP-Partner[n]“ (Tunesien).⁶ Mit Marokko hat die EU einen „Fahrplan für einen fortgeschrittenen Status“ vereinbart, Tunesien und Jordanien wollen diesem Beispiel folgen. Es bestätigt sich auch im Rahmen der ENP, dass Fortschritte im wirtschaftlichen Bereich keineswegs in den politischen überspringen. Beispiele dafür sind Ägypten, Jordanien und Tunesien. Algerien gehört wie Libyen zu den Ländern, die sich bislang der ENP entziehen. Die EU hat gegenüber beiden autoritären Ländern handfeste energiepolitische Interessen und bemüht sich um eine Intensivierung der Beziehungen. Die EU verfolgt in diesen Fällen die Linie „Stabilität und Energieinteressen vor Demokratisierung“.⁷

Syrien nimmt bisher ebenfalls nicht an der ENP teil, paraphierte aber immerhin im Dezember 2008 ein Assoziierungsabkommen.⁸ Libanon ist umfassend in die ENP einbezogen, doch durch die schwierige innenpolitische Lage politisch wie wirtschaftlich zurückgeworfen worden. Als Fortschritt im Demokratisierungsprozess wertete der Rat dagegen die „geregelten und transparenten“ Parlamentswahlen im Juni 2009, aus denen prowestliche Kräfte als Sieger hervorgingen.⁹ Israel bleibt das – wirtschaftlich und politisch – am engsten mit der EU verbundene Land, obwohl das Potenzial wegen des überlagernden israelisch-palästinensischen Konflikts bei weitem nicht ausgeschöpft ist.¹⁰

3 Vgl. *ibid.*, S. 11, 14.

4 Vgl. Europäische Kommission: Sektor- und länderspezifische Fortschrittsberichte zu Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldau, Marokko, den besetzten Palästinensischen Gebieten, Tunesien und Ukraine, SEK(2009) 511-523, Brüssel, 23.04.2009. Mit Algerien, Belarus, Libyen und Syrien wurden bislang keine ENP-Aktionspläne geschlossen.

5 Rat der EU: 2939. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, im Folgenden RAAA), Ratsdokument 9098/09, Brüssel, 27./28.04.2009, S. 6.

6 Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, S. 5-7; dies.: European Neighbourhood Policy – Egypt, Pressemitteilung, MEMO/09/179, Brüssel, 23.04.2009.

7 Zum Stabilisierungs-/Demokratisierungs-Dilemma vgl. Francesco Cavatorta et al.: EU External Policy-Making and the Case of Morocco: ‚Realistically‘ Dealing with Authoritarianism?, in: European Foreign Affairs Review 3/2008, S. 357-376; Annette Jünemann, Michèle Knodt: Explaining EU-Instruments and Strategies of EU Democracy Promotion. Concluding Remarks, in: dies. (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. Baden-Baden 2007, 353-370.

8 Vgl. Agence Europe: Association Agreement to be initialled in Damascus on 14 December 2008, 12.12.2008.

9 Rat der EU: 2951. Tagung des RAAA, Ratsdokument 10939/09, Brüssel, 15./16.06.2009, S. 9; Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, S. 6.

10 Vgl. Rat der EU: 2915. Tagung des RAAA, Ratsdokument 16863/08, Brüssel, 08./09.12.2008, S. 16.

Die Sonderstellung drückt sich im ENP-Kontext auch darin aus, dass mit Israel ein Nachfolgedokument für die auslaufenden Aktionspläne erarbeitet wird. Damit zählt Israel (neben der Ukraine) zu den ENP-Partnern, mit denen die EU anspruchsvollere Ziele und auf gemeinsam definierten Kriterien beruhende Benchmarks für die Bewertung der Umsetzung vereinbart. Die Nachfolgedokumente sollen individuelle Namen erhalten, die genau zum Partnerland und der Qualität der Beziehungen zur EU passen. Darin fände dann der differenzierte Bilateralismus der ENP seinen Ausdruck.¹¹ Außerdem hat der Rat einer weiteren Aufwertung der Beziehungen zu Israel im Grundsatz zugestimmt, diese jedoch nach der israelischen Bombardierung des Gaza-Streifens und dem Stillstand des Friedensprozesses nicht konkret verfolgt.¹²

Aus Sicht der Kommission wirkte die ENP als „Katalysator für Reformen“¹³, denn sektorspezifisch sind Fortschritte im Hinblick auf die Rechtsharmonisierung und Übernahme von EU-Regulierungen und Standards zu erkennen. Hier ragen die Bereiche Handel, Steuer- und Zollreformen sowie Wettbewerbspolitik heraus. Demgegenüber konstatiert die Kommission aber einen generellen Rückgang im Bereich der Demokratieentwicklung und der Menschenrechte.¹⁴ Bei der Durchsetzung von *good governance* (verantwortungsvoller Staatsführung) in ENP-Ländern kann die EU mittels der ohnehin schwachen positiven Konditionalitätspolitik nur in den Fällen subsidiär agieren, in denen endogene politische Kräfte ENP-Angebote für ihre Reformanstrengungen nutzen. Das ist aber bei der Mehrzahl der ENP-Länder (noch) nicht der Fall. Die Absicht der EU, den politischen Dialog zu intensivieren und der Anreiz, positives Verhalten und Reformen mit Hilfe der Governance-Fazilität finanziell zu belohnen, werden diesbezüglich keinen Umschwung bewirken können.¹⁵

Der konkrete Stand der Implementierung der in den bilateralen Aktionsplänen vereinbarten Reformen und Maßnahmen fällt Land für Land sehr unterschiedlich aus. Die EU setzt den Fokus auf die Felder, die am stärksten ihre Interessen spiegeln: Stärkung der politischen Zusammenarbeit, Förderung der wirtschaftlichen Integration und der Handelsbeziehungen, Visumserleichterungen und Bekämpfung der illegalen Migration, Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und der Energie sowie Ausbau der Verkehrsverbindungen und -infrastruktur.¹⁶

In der östlichen Nachbarschaft nimmt die Kommission eine enger an der Heranführungsstrategie orientierte Bewertung der Fortschritte vor. Georgien, die Ukraine und auch die Republik Moldau haben danach 2008/2009 erhebliche Rückschläge im Transformations- und Reformprozess zu verzeichnen.¹⁷ Die Verhandlungen mit der Ukraine über

11 Vgl. Europäische Kommission: Non-Paper „Expanding on the proposals contained in the communication to the European Parliament and the Council on ‚Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007‘ – COM (2008) 164 of 3 April 2008“, Brüssel, 04.12.2008.

12 Vgl. Rat der EU: 2915. Tagung des RAAA, S. 15; ders.: Entwurf von Schlussfolgerungen des RAAA. Anlage: Leitlinien für die Verstärkung der Strukturen des politischen Dialogs mit Israel, Ratsdokument 16897/08, Brüssel, 05.12.2008 (angenommen auf der Sitzung des RAAA am 08./09.12.2008); Agence Europe: EU repeats desire to „upgrade“ relations so long as Israeli government supports two-state solution, 16.06.2009.

13 Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, S. 2.

14 Vgl. *ibid.*

15 Vgl. *ibid.*, S. 13. Vgl. allg. Annegret Bendiek: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich, SWP-Studie S24, Berlin 2008.

16 Vgl. Europäische Kommission: EU vertieft Beziehungen zu ihren Nachbarn und unterstützt deren Reformbestrebungen, Pressemitteilung, IP/09/625, Brüssel, 23.04.2009.

17 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, S. 4-8.

das Assoziierungsabkommen neuen Typs, das erstmals mit einem östlichen ENP-Land ein umfassendes und vertieftes Freihandelsabkommen einschließen soll, verlangsamten sich, so dass 2009 kaum mehr mit einem Abschluss zu rechnen ist.¹⁸ Mit Moldova und Georgien will die EU ähnliche Assoziierungsabkommen schließen, während Armenien und Aserbaidschan keine Ambitionen zeigen. Vergleichsweise weit sind die südlichen ENP-Länder bei der Anreicherung der existierenden Assoziierungsabkommen durch Bestimmungen zu Agrar- und Fischereierzeugnissen (für Ägypten und Israel abgeschlossen, mit Marokko und Tunesien laufen Verhandlungen) oder zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels und Niederlassungsrechts (Verhandlungen laufen mit Ägypten, Marokko, Tunesien) gekommen.¹⁹ Mit Marokko und Tunesien wurden zudem Fortschritte bei der gemeinsamen Bekämpfung der illegalen Migration erzielt. Dialoge über Visa-Liberalisierung wurden mit der Ukraine aufgenommen bzw. mit Georgien vertieft mit dem Ziel, Visaerleichterungen, Rückübernahmeabkommen und eine Mobilitätspartnerschaft zu vereinbaren.²⁰

Bei der Energie-Kooperation hat es die EU im Osten mit Ausnahme von Aserbaidschan mit Transitländern zu tun, unter denen die Ukraine und Georgien besonders wichtig sind. Im Mittelmeerraum sind Algerien, Ägypten und Libyen wichtige Produzentenländer. Entsprechend unterschiedlich gewichtet die EU die einzelnen Komponenten – Regelexport und Versorgungssicherheit – in ihren bilateralen Beziehungen.²¹ Auch in der regionalen und multilateralen Kooperation nimmt Energie einen hohen Stellenwert ein. Das führt insgesamt zu einer Akzentuierung realpolitischer Komponenten in der ENP und drängt die EU zu einer aktiven Wahrnehmung ihrer Interessen.²²

Die Finanzmittel, die über das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) im Zeitraum 2007-2013 zur Verfügung stehen, sind mit knapp 12 Mrd. Euro nahezu unverändert geblieben. Durch die UfM und die ÖP werden sie nur geringfügig aufgestockt. Für die Nachbarschafts-Investitionsfazilität (NIF) stellt die Kommission 2009 70 Mio. Euro zur Verfügung, 20 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Die Mittel fließen für große Infrastrukturvorhaben in die Länder, mit denen ENP-Aktionspläne vereinbart sind. Dazu kommen weitere 37 Mio. Euro aus den EU-Mitgliedstaaten.²³

Die Union für den Mittelmeerraum

Das groß inszenierte Pariser Gipfeltreffen zur Gründung der Mittelmeerunion am 13. Juli 2008²⁴ beendete französische Pläne, außerhalb der EU und ohne Bezug zur ENP parallele

18 Vgl. *ibid.*, S. 8.

19 Vgl. *ibid.*, S. 4-7.

20 Vgl. Europäische Kommission: EU vertieft Beziehungen zu ihren Nachbarn, 23.04.2009.

21 Vgl. Severin Fischer/Barbara Lippert: Energieaußenpolitik und Nachbarschaft. Die EU-Politik auf dem Prüfstand, in: Osteuropa 11/2009 (i.E.).

22 Die Energieabhängigkeit der EU-Staaten ist ein wichtiges Argument für die Obama-Administration, z.B. die ÖP und das Nabucco-Vorhaben zu begrüßen. Vgl. EUobserver: USA backs Eastern Partnership eyeing energy independence, 06.04.2009.

23 Deutschland und Frankreich sagten jeweils 10 Mio. Euro, Polen als drittgrößter Geber 3 Mio. Euro zu. Vgl. Europäische Kommission: Sectoral Progress Report, SEC(2009) 522/2, Brüssel, 23.04.2009, S. 57.

24 Teilnehmer waren die 27 EU-Staaten, die Kommission, der Hohe Vertreter für die GASP Javier Solana, neun Staaten des südlichen Mittelmeers (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Mauretanien, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien und Tunesien) sowie Monaco, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Albanien und die Türkei. Libyen blieb der Veranstaltung fern. Damit umfasst die UfM derzeit 43 Staaten. Mit Beschluss vom November 2008 nimmt außerdem die Arabische Liga an allen Sitzungen auf allen Ebenen teil.

Strukturen für die intergouvernementale Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeers zu schaffen.²⁵ Die EU brachte die Initiative von Präsident Sarkozy unter das Dach der Union und des Barcelona-Prozesses und gab ihr zunächst den monströsen Namen „Barcelona Prozess: Union für den Mittelmeerraum“. Dass der Sitz des UfM-Sekretariats nach Barcelona kommt, erleichterte es den Außenministern auf ihrer Konferenz im November, sich auf die verkürzte Bezeichnung „Union für den Mittelmeerraum“ zu einigen. Damit tritt die UfM an die Stelle des Barcelona-Prozesses und baut zugleich auf ihm auf. Die institutionelle Ausgestaltung der UfM, aber auch die politischen Konfliktlagen sind pfadabhängig aus dem Erbe des Barcelona-Prozesses und der langen Geschichte der Euro-mediterranen Zusammenarbeit zu verstehen.

Die Außenminister der UfM einigten sich bei ihrem Treffen in Marseille am 3./4. November 2008 auf eine umfassende institutionelle Architektur mit vielen Dialogebenen.²⁶

Gipfeltreffen finden im Zweijahresrhythmus statt. Die Staats- und Regierungschefs behalten sich die strategischen Entscheidungen vor. Alle UfM-Institutionen werden paritätisch besetzt, so dass sie die gleichberechtigte Partnerschaft und die gemeinsame Verantwortung widerspiegeln. Entsprechend hat die UfM einen gemeinsamen Vorsitz. Jede Seite benennt ihren Ko-Präsidenten für eine auf zwei Jahre begrenzte einmalige Amtszeit. Auf EU-Seite muss das jedoch im Einklang mit den aktuellen Bestimmungen zur Außenrepräsentanz der EU geschehen. Bis zu einem möglichen Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon liegt diese Aufgabe beim halbjährlich rotierenden Ratsvorsitz. Sarkozy, der zusammen mit Ägyptens Präsident Mubarak unmittelbar die Ko-Präsidentschaft übernahm, war sogleich bestrebt, über die sechsmonatige französische EU-Ratspräsidentschaft hinaus dieses Amt auszuüben. Frankreich gewann den tschechischen und auch den schwedischen EU-Ratsvorsitz für ein arbeitsteiliges Modell.²⁷ Ein solches Arrangement zu vereinbaren, liegt durchaus im Ermessen des Ratsvorsitzes, aber es nährt Zweifel, ob Sarkozy die UfM wirklich als ein EU-Projekt akzeptiert oder doch als ein intergouvernementales Projekt der EU-Südländer betreiben will. Die Mittelmeerpartnerländer bestimmen ihren Ko-Präsidenten im Konsens. Wie in der EU obliegt es auch in der UfM den jeweiligen Ko-Präsidentschaften, auf allen Ebenen den Vorsitz in den Gremien zu führen.

Hochrangige Beamte der Teilnehmerländer treffen sich regelmäßig, um Fortschritte der UfM zu überwachen und die Ministertreffen vorzubereiten. Sie erhalten ihr Mandat von den Außenministern, die sich jährlich treffen. Das Gremium hochrangiger Beamter hat insbesondere die Aufgabe zu prüfen, inwieweit die Prinzipien zur Durchführung von Projekten gewahrt werden. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die UfM im Wesentlichen projektorientiert arbeiten und sich pragmatisch entwickeln soll. Für Projekte im Rahmen der UfM gelten folgende Grundsätze: Sie sollen zu Stabilität und Frieden in der Region beitragen, nicht gegen Interessen einzelner Mitgliedsländer der UfM verstoßen, den Grundsatz der variablen Geometrie wahren sowie vorangegangene Entscheidungen von

25 Zur Vorgeschichte vgl. Barbara Lippert: Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden 2009, S.237-244, hier S. 242.

26 Vgl. dazu die Abschlusserklärung: Council of the European Union: Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference, Marseille, 3-4 November 2008, Final declaration, Ratsdokument 15187/08, S. 6-11.

27 Vgl. Agence Europe: Union for Mediterranean breakdown, 07.01.2009; dies.: Attempt, but little hope, to relaunch activity, 21.04.2009; dies.: Tentative restart of UfM on Tuesday 7 July against troubled backdrop, 04.07.2009.

Mitgliedern in Projekten respektieren, wenn diese Projekte fortgeführt werden. In diesen Klauseln deuten sich Reibungspunkte unter den Mittelmeerländern an und lassen auf künftiges Störpotenzial schließen. Da die Projekte nicht von der Zustimmung aller abhängig gemacht werden, sondern die willigen und fähigen Länder zusammenwirken sollen, können Blockaden aber leichter umgangen werden.

Ein Gemischter Ständiger Ausschuss mit Sitz in Brüssel löst den Euromed-Ausschuss ab. Seine Aufgabe ist es, die hochrangigen Beamten zu unterstützen und deren Treffen vorzubereiten. Ferner wird die Euromediterrane Parlamentarische Versammlung in die UfM einbezogen.

Für das operative Geschäft ist ein Ständiges Sekretariat vorgesehen, dem vorab eine Schlüsselbedeutung in der institutionellen Architektur der UfM zugeschrieben wird.²⁸ Mit Sitz in Barcelona und eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet, übernimmt es gewissermaßen als Schaltstelle und Drehscheibe die technischen Aspekte und ist für den Informationsfluss zu und zwischen den UfM-Institutionen zuständig. Insofern konkurriert es mit der Kommission. Die Sichtung, Begleitung und Prüfung der laufenden Projekte zählt zu den Aufgaben des Sekretariats, das über eine beachtliche Größe verfügen wird. An seiner Spitze sollen ein Generalsekretär und fünf Stellvertreter stehen. Das Sekretariat wird von beiden Seiten finanziert, und zwar in ausgewogener Weise (also nicht zwingend zu gleichen Teilen), im Falle der EU aus dem EU-Haushalt, bei den Mittelmeerländern durch freiwillige Beiträge der Regierungen.²⁹

Im November verabschiedeten die Außenminister zugleich ein umfangreiches Arbeitsprogramm, das auf den Gipfelbeschlüssen vom Juli 2008 aufbaut. Es sieht für das Jahr 2009 folgende Kooperationsfelder vor: Politischer und sicherheitspolitischer Dialog, maritime Sicherheit sowie wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft in den Bereichen Energie, Verkehr, Landwirtschaft, städtische Entwicklung, Wasser, Umwelt, Informationsgesellschaft und Tourismus. Weitere Bereiche sind: Gesellschaftliche und kulturelle Kooperation (Bildung, Dialog der Kulturen, und kulturelle Vielfalt), Justiz und Rechtsstaatlichkeit, Migration und andere Themen, die dem Feld der Menschenrechte und verantwortungsvoller Staatsführung zuzuordnen sind.³⁰ Das seit vielen Jahren formulierte Ziel, eine Euromediterrane Freihandelszone zu errichten, taucht ebenfalls in der Abschlusserklärung auf. Bereits in Paris waren einige Leuchtturmprojekte verabschiedet worden: Die Reinigung des Mittelmeers, See- und Landautobahnen, Katastrophenschutz, alternative Energien/Solarplan für das Mittelmeer, Gründung einer Euro-Mittelmeer-Universität und eine Mittelmeerwirtschaftsinitiative.³¹

Angesichts all dieser Absichtserklärungen und Vereinbarungen ist aber festzuhalten: Bis Mitte 2009 verfügte die UfM weder über arbeitsfähige Strukturen noch wurden neue Projekte in Angriff genommen. Infolge des Gazakriegs kamen jegliche offizielle Arbeiten, so etwa die Errichtung des Ständigen Sekretariats und die Durchführung der in Paris beschlossenen Projekte, zum Erliegen. Bemerkenswert ist, dass allein in der UfM Israel und die Palästinensische Autonomiebehörde als gleichberechtigte Mitglieder am Tisch

28 Vgl. Council of the European Union: Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference, Final declaration, S. 8.

29 Vgl. *ibid.*, S. 10.

30 Vgl. *ibid.*, S. 13-17.

31 Vgl. Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13.07.2009, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/declaration_paris_summit_formediterranean_13july2008_en.pdf.

einer Internationalen Organisation sitzen. Geplant ist, dass sie auch jeweils einen Stellvertretenden Generalsekretär stellen und damit in der Leitung des UfM-Sekretariats direkt zusammenarbeiten. Ein Generalsekretär ist jedoch noch nicht benannt worden, und so rief der Europäische Rat im März 2009 zur Wiederaufnahme bzw. Beschleunigung der Vorarbeiten auf.³² Erste Schritte in diese Richtung waren das informelle Treffen der UfM-Umweltminister am 25. Juni in Paris und ein Treffen der Finanzminister am 7. Juli 2009 in Brüssel, bei dem sich die Minister der Partnerländer jedoch größtenteils durch Botschafter oder Beamte vertreten ließen.³³

Die hochfliegenden Ambitionen und Erwartungen, die vor allem die französische Regierung vor dem Gründungsgipfel geweckt hatte, waren schon vor der israelischen Bombardierung des Gazastreifens der Ernüchterung gewichen. Es fehlte auch in Paris an Phantasie und politischem Nachdruck, die beschlossenen Pläne umzusetzen und sich für konkrete Projekte zu engagieren. Zudem war die Vorbereitung der Außenministertagung in Marseille, die die strittigen Punkte der Strukturen der UfM auf der Tagesordnung hatte, auch auf EU-Seite äußerst schwierig.³⁴ Die Unterordnung der UfM unter die ENP und die üblichen EU-Verfahren hat die Tendenzen zum Eigenleben einer von Frankreich und Spanien patronisierten Sonderstruktur noch nicht vollends gestoppt. Eine politisch tragfähige und operative UfM ist also nach einem Jahr noch in weiter Ferne. Trotz des Politik- und Handlungsvakuums fließen der UfM aber erhebliche Mittel zu: Im Juli 2009 kündigte die Kommission zusätzliche 72 Mio. Euro für die Jahre 2009 und 2010 an. Davon sind 22 Mio. Euro für die Reinigung des Mittelmeers, 5 Mio. Euro für alternative Energien, 7,5 Mio. Euro für die See- und Landautobahnen sowie 1 Mio. Euro für die in Slowenien zu errichtende Euromediterrane Universität eingeplant. Damit steigt die 2008-2010 im EU-Budget zur Verfügung stehende Summe auf 90 Mio. Euro.³⁵

Das Europäische Parlament unterstützt die Projektorientierung der UfM, auch wenn diese angesichts des verschärften israelisch-palästinensischen Konflikts noch keine Ergebnisse vorweisen kann.³⁶ Es erinnerte daran, dass die UfM nur ein Baustein der breiter angelegten Europa-Mittelmeer-Politik sei und diese durch Stärkung der politischen Dimension und ihrer gemeinsamen Entwicklung von Grund auf erneuert werden müsse.³⁷ Die Abgeordneten mahnten auch an, Menschenrechte und Demokratie als Ziele der UfM zu verankern.³⁸ Im Pariser Gipfeldokument ist der Wertebezug recht vage geblieben. Das ist ein heikler Punkt, denn zwar soll auch die UfM auf gemeinsamen Werten wie Demokratie,

32 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 19./20. März 2009, Rndnr. 32, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/106824.pdf.

33 Vgl. Agence Europe: Constructive meeting by finance ministers of Euro-Mediterranean area, 08.07.2009; dies.: Sustainable development is the focus of environment ministers' meeting in Paris on Thursday, 26.06.2009.

34 Vgl. Günter Gloser: Neue Dynamik für konkrete Ergebnisse – Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, in: *integration* 4/2008, S. 399-402.

35 Vgl. Europäische Kommission: Union for the Mediterranean. Commission increases its contribution to priority projects, Pressemitteilung, IP/09/1113, Brüssel, 10.07.2009.

36 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 2009 zu der Überprüfung des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, P6_TA(2009)0078, Brüssel, 19.02.2009; dass.: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 2009 zu dem Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, P6_TA(2009)0077, 19.02.2009.

37 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, Punkt 18.

38 Vgl. *ibid.*, Punkt 29.

Frieden und Menschenrechten gründen,³⁹ aber in einem multilateralen Kontext lässt sich keine Konditionalitätspolitik und Graduierung der Beziehungen zu Ländern durchführen, von denen nur Israel als Demokratie und Rechtsstaat gelten kann. Deshalb ist die Kontextuierung der UfM in der ENP wichtig. Nur die zugrunde liegenden bilateralen Assoziierungsverträge und die ENP-Aktionspläne stellen diese normativen Grundlagen klar und schaffen damit Ansätze für eine Konditionalitätspolitik.

Der Ideengeber von Sarkozys Mittelmeerinitiative, Henri Guaino, beklagte, dass sich die UfM zu sehr auf Projekte beschränke und damit nahtlos an die (erfolglosen) Vorhaben des Barcelona-Prozesses anknüpfe, statt unter neuem Namen zu dessen Revitalisierung beizutragen.⁴⁰ Auch zeige die UfM keine weitergehenden politischen Ambitionen. Für die Regelung der mannigfachen Konflikte und Rivalitäten in der Region, insbesondere den stagnierenden Friedensprozess im Nahen Osten, liefert die UfM weder Ansatzpunkte noch gar einen Politikrahmen.

Die Östliche Partnerschaft

Die im Mai 2009 lancierte Östliche Partnerschaft geht auf eine polnisch-schwedische Initiative zurück.⁴¹ Sie wurde vielfach als Gegengewicht, wenn nicht gar als Retourkutsche für die Mittelmeerunion aufgefasst.⁴² Der Georgienkrieg wirkte sich in zweifacher Hinsicht aus: Als Katalysator beschleunigte er die konzeptionellen Arbeiten der Kommission, die nach einer entsprechenden Aufforderung des Europäischen Rats schon im Dezember 2008 statt im März 2009 ihre Mitteilung vorlegte; vor allem aber hat er politische Unterstützung mobilisiert, so dass aus einer Initiative von an Osteuropa interessierten Mitgliedstaaten ein Vorhaben der gesamten EU jenseits der üblichen Ost-Süd-Trennungslinien wurde.⁴³ Beim Prager Gipfeltreffen im Mai 2009 war dieser Geist allerdings schon wieder verfliegen. Von den großen Mitgliedstaaten nahm nur Deutschland auf Ebene der Staats- und Regierungschefs teil, Spanien, Frankreich, Großbritannien und Italien schickten Minister. Auch die Regierungschefs von Österreich, Zypern, Lettland, Litauen und Portugal blieben dem Ereignis fern.⁴⁴

Da der Europäische Rat bei seinem Sondertreffen zu den Vorgängen in Georgien im September 2008 auch Schlussfolgerungen über die ÖP als Teil vertiefter Beziehungen zu den östlichen Nachbarn verabschiedete,⁴⁵ wurde der ÖP rasch eine anti-russische Stoßrich-

39 Vgl. Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, S. 9-10. Im Unterschied dazu ist im Gründungsdokument zur Östlichen Partnerschaft von einem „Bekenntnis zu den Grundsätzen des Völkerrechts und den Grundwerten, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten“ die Rede. Rat der EU: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Ratsdokument 8435/09, Brüssel, 07.05.2009, S. 5.

40 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online-Ausgabe): Ein zäher Anfang. Die Mittelmeerunion ist nach einem Jahr noch nicht in Schwung gekommen, 29.07.2009.

41 Vgl. Rat der EU: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens, 07.05.2009; Polnisches Außenministerium: „Polish-Swedish Proposal: Eastern Partnership,“ Juni 2008, <http://www.ms.gov.pl/Polish-Swedish/Proposal,19911.html>. Der Europäische Rat billigte die ÖP inklusive der Finanzausstattung im März 2009. Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 19./20.03.2008, Anlage 2.

42 Vgl. Handelsblatt: Wirtschaftskooperation im Zentrum. Absagen und Streit überschatteten Ostpartnerschaft, 07.05.2009.

43 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 01.09.2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/102548.pdf; Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft, KOM(2008)823 endg., Brüssel, 03.12.2008; Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16.10.2008, Rndnr. 22, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/103446.pdf.

tung unterstellt, auch wenn Moskau diese Interpretation aus taktischen Gründen zuspitzte.⁴⁶ Jedoch war der Ausbruch des Georgienkriegs, welcher Seite auch immer die Verantwortung zuzuschreiben ist,⁴⁷ für die EU ein Weckruf, da nun die konkurrierenden Ordnungsvorstellungen Brüssels und Moskaus in der gemeinsamen Nachbarschaft praktische Relevanz erhielten. Zudem wurden die Versäumnisse der EU offenkundig, sich stärker um die ungelösten Konflikte im Kaukasus zu bemühen. Das *soft power* – Konzept der EU, das auf die freiwillige Annäherung der Nachbarn an die EU-Standards und Intensivierung der Beziehungen setzt, kollidiert mit dem Ansatz Moskaus, den postsowjetischen Raum als Vorhof und exklusive Einflusszone zu behandeln. Aus russischer Sicht ist die ENP wiederum nur eine schlecht kaschierte Einflussphärenpolitik der EU, die gegen Moskau in Stellung gebracht wird.⁴⁸

Format

Die ÖP richtet sich an die sechs östlichen ENP-Länder. Offen geblieben ist, ob Russland oder die Türkei fallweise in den multilateralen Teil der ÖP einbezogen werden können, da dies unter den Mitgliedstaaten umstritten ist. Die EU bezog mittels der ÖP jedoch erstmals Belarus praktisch in die ENP ein. Im Einklang mit der generellen Lockerung der EU-Sanktionen gegenüber Minsk seit Oktober 2008 lud der tschechische EU-Ratsvorsitz Präsident Lukaschenko zum Prager Gründungsgipfel ein, war dann aber doch erleichtert, dass dieser ebenso wie der moldauische Regierungschef nur Stellvertreter schickte. Belarus ist einstweilen nur in den multilateralen Teil der ÖP einbezogen. Viele Beobachter sehen den Mehrwert der ÖP darin, dass die EU das Format „27 plus 6“ etabliert, obwohl die sechs Länder keine Region bzw. Subregionen (Osteuropa/Südkaucasus) bilden. Es geht der EU weder darum, solche Regionen zu konstruieren noch darum, einen interregionalen Dialog zu begründen. Wohl aber ermutigt die EU die osteuropäischen Staaten zu mehr Kooperation und Vertrauen untereinander. Zwar fügt die ÖP auf allen Kooperationsfeldern eine multilaterale Komponente hinzu und dient so dem übergeordneten Ziel der ENP, politische Reformen, Rechtsangleichung und die weitere wirtschaftliche Integration zu beschleunigen. Die ÖP ist aber vor allem ein Vehikel, um die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und den sechs osteuropäischen Staaten zu stärken („mehr bilaterales Engagement“; „ehrgeizigere Partnerschaft“⁴⁹), die sich heute in sehr unterschiedlicher Nähe zur EU befinden. Die ÖP nimmt die ENP-Grundsätze der Differenzierung und Konditionalität auf.⁵⁰ Die Formel für die Partnerschaft lautet „politische Assoziierung“ und „wirtschaftliche Integration“.⁵¹

44 Außer den 27 EU-Staaten nahmen am Gründungsgipfel teil: die Staatspräsidenten der Partnerländer Armenien, Aserbaidschan, Georgien und Ukraine, der Außenminister Moldawiens, der Erste Stellvertretende Premierminister Belarus', EU-Kommissionspräsident Barroso, der Hohe Vertreter für die GASP Solana, EU-Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering, die Präsidenten der EIB und der EBWE sowie Vertreter des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

45 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 01.09.2008, S. 4 (Rdnr. 7).

46 Vgl. generell zur russischen Reaktion: Susan Stewart: Russland und die Östliche Partnerschaft, SWP-Aktuell/A 21, Berlin, April 2009, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5935.

47 Der Bericht der von der EU eingesetzten Untersuchungskommission zum Georgien-Konflikt unter Leitung der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini soll im Herbst 2009 vorliegen.

48 Vgl. Stewart: Russland und die Östliche Partnerschaft; Agence Europe: Russia suspects EU for wanting to develop „spheres of influence“ in Eastern Europe, 24.03.2009.

49 So die Kommission und der Rat unisono: Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft, S. 3-4; Rat der EU: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens, S. 5 (Punkt 1.), S. 7.

50 Vgl. Rat der EU: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens, S. 5.

Marktzugang: Freihandel plus

Im Lichte der EU-Dokumente zur ÖP und der Gemeinsamen Erklärung des Prager Gipfels macht die EU im Bereich des Handels und der wirtschaftlichen Kooperation das an Substanz und Perspektive klarste Angebot an die sechs Partner. Für fortgeschrittene Länder (derzeit nur die Ukraine) sieht die EU weit reichende und umfassende Freihandelsabkommen im Rahmen einer Assoziierung vor, und zwar perspektivisch für alle Güter und Dienstleistungen. Nach dem Zurückrudern von dem vollmundigeren Angebot aus dem Jahr 2003, nämlich der „Teilhabe am Binnenmarkt“⁵², ist dies ein begrenzter, aber realistischer Neuansatz, der eine schrittweise Integration in die EU-Wirtschaft anpeilt. Damit steht das Konzept der Konvergenz mit dem EU-Acquis bei Handel, Regulierungspolitik und flankierenden Politiken im Mittelpunkt. Hier liegen die Stärken der EU, und hier verfügt sie über einen erprobten Instrumentenkasten und kann im Sinne der Konditionalitätspolitik Anforderungen direkt mit Belohnungen abstimmen. Die multilaterale Komponente in Form der Nachbarschafts-Wirtschaftsgemeinschaft (offiziell eine „die Nachbarschaft einbeziehende Wirtschaftsgemeinschaft“⁵³), eine Idee, die bislang nur von der Kommission auf den Tisch gelegt wird, ist Zukunftsmusik oder gar Science Fiction, wenn sie als eine Art EWR II gedacht wird. Generell wären jedoch Freihandelsabprachen unter den Sechs ein willkommener Nebeneffekt, um den intraregionalen Handel anzukurbeln. Auch die multilaterale thematische Plattform zu Handel und Regulierungsangleichung geht in die Richtung der Bildung bilateraler Freihandelsnetzwerke.⁵⁴

Ressourcen

Für die Aktivitäten der ÖP sind 600 Mio. Euro für die Jahre 2010 bis 2013 eingeplant. Das bedeutet eine reale Aufstockung von ENP-Mitteln um 350 Mio. für die östlichen Nachbarn, denn die übrigen 250 Mio. Euro werden aus vorhandenen ENP-Mitteln für Regionalprogramme in die ÖP umgeleitet.⁵⁵ Über die EU-Haushaltsmittel und die nationale Kofinanzierung hinaus sollen die internationalen Finanzinstitutionen und der Privatsektor Mittel zusätzlich bereitstellen, um den Reform- und Modernisierungskurs in den Ländern der ÖP zu fördern. Ebenso wichtig ist der Transfer, der auf dem Wege des „umfassenden Institutionenaufbaus“⁵⁶ laufen soll. Hauptinstrumente sind die aus der Heranführungsstrategie bekannten Programme Taix und Twinning.⁵⁷ Die Ziele sind good governance und Rechtsstaatlichkeit. Verwaltung und Justiz sollen lernen, regelgebunden und unparteiisch zu arbeiten und damit auch die Erwartungsverlässlichkeit für Drittstaaten sowie für Investoren und Geschäftsleute zu verbessern. Vermehrt kommen Instrumente der Heranführungspolitik (Konditionalität, Benchmarks, Gradualismus) in der ENP/ÖP zum Einsatz, ohne jedoch bislang eine nachhaltige Europäisierungsdynamik bei Eliten in Politik und Wirtschaft in

51 Ibid., S. 6 (Punkt 2.).

52 European Commission: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final, Brüssel, 11.03.2003, S. 10.

53 Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft, S. 6.

54 Vgl. dazu auch Rat der EU: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens, S. 7 (Punkt 5.).

55 Vgl. Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft, S. 17.

56 Ibid., S. 5.

57 Einen Überblick über die aktuelle Nutzung gibt die Europäische Kommission: Sectoral Progress Report, SEC(2009) 522/2, Brüssel, 23. April 2009, Anhang.

Gang zu setzen. Insgesamt bringt die ÖP demnach nicht mehr Geld in die ENP, aber sie verlangt beiderseits mehr Ambition und Leistungsbereitschaft.

Dialogforen

Eine wirkliche Neuerung der ÖP sind die multilateralen Dialoge auf verschiedenen Ebenen. Vorgesehen sind alle zwei Jahre Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, jährliche Frühjahrstreffen der Außenminister und bei Bedarf sektorspezifische Treffen von Fachministern sowie zweimal im Jahr Sitzungen hochrangiger Beamter im Rahmen der vier neu eingerichteten Plattformen zu den Themenfeldern (1) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität, (2) wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik, (3) Energieversorgungssicherheit und (4) direkte Kontakte zwischen den Menschen. Mit der konkreten Umsetzung wurde im Juni 2009 mit Tagungen zu allen vier Plattformen begonnen.⁵⁸ Da die Kommission die Plattformen organisiert, kann sie für operative Kontinuität sorgen und zugleich ihre Schlüsselrolle bei der Implementierung und dem Monitoring ausbauen, während die Außenminister die Leitlinien der ÖP bestimmen sollen. Insbesondere in der gemeinsamen Gipfelerklärung ist von „offene[n] und freie[n] Dialoge[n]“⁵⁹ oder „offenen und freimütigen Diskussionen“⁶⁰ die Rede, was die Absicht der zielorientierten Zusammenarbeit und des produktiven Austauschs unterstreicht. Die ÖP soll eine demokratische Dimension in Form einer Parlamentarischen Versammlung erhalten, deren konkrete Form noch zu bestimmen sein wird.⁶¹ Der institutionelle Aufbau ist also bewusst sehr viel ‚leichter‘ als bei der UfM. Denn einige EU- und Partnerländer wollten ausschließen, dass eine Organisation geschaffen würde, aus der sich Alternativen zur EU-Mitgliedschaft oder neue Zwangsgemeinschaften entwickeln könnten.

Die ÖP transformiert die ENP nicht zur Erweiterungspolitik. Die EU räumt den Sechs keine Beitrittsperspektive ein, schließt aber auch keine dahingehende Entwicklung aus. In der Gipfelerklärung ist von „osteuropäischen Partnern“ die Rede. Deutschland, Frankreich und andere Länder hatten sich erfolgreich gegen die Formel „europäische Staaten“ gewandt.⁶² Sie fürchteten, dass die Nachbarn dies im Sinne von Art. 49 EUV als zustimmenden Hinweis der EU auf ihre prinzipielle Möglichkeit, die Mitgliedschaft zu beantragen, (miss-)verstehen könnten.

Gegenüber der ÖP trat die Schwarzmeersynergie deutlich in den Hintergrund der politischen Aufmerksamkeit, wie Stakeholder der Schwarzmeerkoooperation von Beginn an befürchtet hatten.⁶³ Das lag aber weniger an einer Rivalität der Projekte als am Kaukasuskrieg und seinen Folgen. Die EU behandelt die Schwarzmeersynergie offiziell nicht als Teil der ENP, sondern als komplementären Kooperationsrahmen.⁶⁴ Faktisch kommt darin aber die geographische Versäulung der ENP zum Ausdruck. Die Kommission betont, dass die Schwarzmeersynergie auf nützliche Projekte für die Region zielt, während bei der ÖP

58 Vgl. Europäische Kommission: Die Östliche Partnerschaft: Beginn der konkreten Umsetzung, Pressemitteilung, IP/09/872, Brüssel, 04.06.2009.

59 Rat der EU: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens, S. 8 (Punkt 9.).

60 Ibid., S. 9 (Punkt 11.).

61 Vgl. *ibid.*, S. 10 (Punkt 15.).

62 Vgl. Agence Europe: Final negotiations over language in joint „27+6“ declaration ahead of Prague summit, 05.05.2009.

63 Vgl. Lippert: Europäische Nachbarschaftspolitik 2008, S. 237-244.

64 Dennoch abgehandelt in Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, S. 9.

die Konvergenz mit dem EU-Acquis im Vordergrund stehe.⁶⁵ Damit stellt die Kommission klar, dass sie das Gravitationszentrum der ÖP in Brüssel, das der Schwarzmeersynergie, an der auch Russland und die Türkei mitwirken, aber in der Region selbst sieht.

Ausblick

Die ‚Ereignisse‘ in der östlichen und südlichen Partnerschaft 2008/2009 zeigen, dass die ENP stets im Kontext der Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber diesen Ländern, besonders des Krisenmanagements sowie der Konfliktvor- und nachsorge, betrachtet werden sollte. Die ENP allein taugt nicht als Instrument für kurzfristiges Krisenmanagement. Sie ist vielmehr auf die allmähliche Entwicklung und Vertiefung politischer und wirtschaftlicher Beziehungen ausgerichtet, wobei die funktionale Kooperation in Sektoren von beiderseitigem Interesse überwiegt. Das schwierige internationale Umfeld deckte aber Schwächen der EU auf, die die EU mit intensiverer Diplomatie und der Beimischung von realistischer Interessenpolitik wie bei der Energiepolitik reduzieren kann. Die erwartungsvoll-positive Bewertung von Mittelmeerunion und ÖP im Kontext der Europäischen Sicherheitsstrategie scheint hingegen zumindest voreilig.⁶⁶ Es wird erfahrungsgemäß vor allem von der Beharrlichkeit der EU abhängen, ob ihre neuen Initiativen, die UfM und die ÖP, in Gang kommen und dann auch praktische Resultate erbringen.

Weiterführende Literatur

Graham Avery/Yvonne Nasshoven (Hrsg.): *The European Neighbourhood Policy. Challenges and Prospects*. Brüssel: Trans European Policy Studies Association 2008.

Laure Delcour/Elsa Tulmets (Hrsg.): *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*. Baden-Baden 2008.

Severin Fischer/Barbara Lippert: *Energieaußenpolitik und Nachbarschaft. Die EU-Politik auf dem Prüfstand*, in: *Osteuropa* 11/2009 (i.E.).

Nico Popescu/Andrew Wilson: *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*. London: European Council on Foreign Relations 2009.

Eckart D. Stratenschulte: *Planquadrat Osteuropa. Die Östliche Partnerschaft der EU*, in: *Osteuropa* 5/2009, S. 29-44.

65 Vgl. Europäische Kommission: *Eastern Partnership*, Pressemitteilung, MEMO/09/217, Brüssel, 05.05.2009.

66 Vgl. Rat der EU: *Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel*, Brüssel, 11.12.2008, S407/08, S. 10.